

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Процессы развития федерализма, демократизации и формирования гражданского общества в России сложны и противоречивы. В настоящее время в связи с реализацией задачи укрепления «вертикали власти» актуализировалась проблема сбалансированности интересов федерального центра и субъектов Федерации. Одним из актуальнейших вопросов была и остается организация управления экономической деятельностью в России, соответствующая новым принципам построения экономики с учетом федеративного государственного устройства.

В этих условиях большое значение приобретают вопросы повышения эффективности экономической функции государства и совершенствования тех ее аспектов, которые связаны с федеративным государственным устройством России. От решения этой задачи во многом зависит будущее российской государственности, укрепление её территориальной целостности.

Федеративное устройство России, экономические, социальные отличия обуславливают необходимость дифференциации государственного воздействия на экономику на уровне субъектов Федерации. В правовой системе России явно формируется крупный массив юридических норм, закрепляющих разнообразные общественные связи в рамках конкретных территорий. И, безусловно, данный правовой блок постоянно развивается и расширяется, в том числе применительно к регулированию экономической деятельности. Этот процесс свидетельствует об активизации экономической функции государства на иных уровнях, кроме федерального, о появлении специфики экономической функции. Растущая самостоятельность регионов в условиях демократии и рыночной экономики — необратимый процесс, давно проявивший себя на Западе. Гораздо разумнее с самого начала ввести его в правовые рамки, чем впоследствии пожинать плоды неуправляемого автономизма, сепаратизма и автократии.

Экономическую функцию государства можно определить как направления деятельности государства в экономической сфере, имеющие целью обеспечение экономического роста, стабильность национальной экономики, внешнеэкономическую стабильность, средства и способы государственного воздействия.

Современная экономическая литература исходит из признания господствующего положения и определяющего влияния экономической подсистемы на все прочие общественные подсистемы, такие как государство, мораль, право, культура и др. Однако роль государства не может быть низведена до положения рядового статиста в экономической деятельности. При этом отмечается, что государство призвано обеспечить сбалансированное развитие всех подсистем общества, не допуская гипертрофию или угасание какой-либо из них. Исходя

из этого, выделяют следующие основные направления действия государства в сфере экономики: согласование действий всех членов общества и социальных групп в форме установления правовых рамок различных трансакций в экономике (сделок, управления, рационирования); поддержка и защита конкуренции, поддержка рыночных форм связи и компенсация внешних эффектов рынка, таких, например, как загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, резкие колебания денежной массы, безработица; государство создает при этом специальные институты для ограничения деятельности рынка (организация и контроль за денежным обращением, регулирование трудовых отношений и социальной устойчивости, охрана окружающей среды и т. д.); обеспечение согласованного развития всех подсистем государства и с этой целью с помощью бюджетно-налоговой политики — перераспределение общественного дохода для поддержки социально незащищенных групп населения.

Существует достаточно устойчивый спектр функций государства в управлении экономикой, которые могут реализоваться в любом современном рыночном хозяйстве. К основным функциям следует отнести: правовое обеспечение экономической деятельности, включая поддержку права собственности; организацию денежного обращения; производство общественных товаров и услуг; антимонопольное регулирование и развитие конкуренции, поддержка малого и среднего бизнеса; минимизацию трансакционных издержек (издержки эксплуатации экономической системы) и т. д.

В странах со смешанной экономикой (независимо от специфики национально-исторического, культурного, экономического развития) роль государства может быть представлена следующими экономическими функциями: разработка хозяйственного законодательства, обеспечение правовой основы и социального климата, способствующих эффективному функционированию рыночной экономики; поддержка конкуренции и обеспечение сохранности рыночного механизма; перераспределение доходов и материальных благ, направленное на обеспечение социальных гарантий и защиту нуждающихся в ней социальных групп; регулирование распределения ресурсов; стабилизация экономики в условиях колебания экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста; предпринимательская деятельность. Все эти функции, с одной стороны, направлены на поддержание и облегчение функционирования рыночной экономики, а с другой — на корректировку и модификацию действий рыночной системы, включая нейтрализацию ее негативных сторон.

Анализ существующих воззрений на экономическую функцию государства, высказанных учеными-юристами, свидетельствует, к сожалению, об отсутствии у правоведов ясности и единства относительно ее содержания на современном этапе.

К основным направлениям деятельности современного государства в экономической сфере, являющимися наиболее общими характеристиками экономической функции государства со смешанной экономикой, следует отнести: установление правовых и информационных основ экономической деятельности (нормотворчество, обеспечение информационного обмена и информационной

прозрачности экономической деятельности); поддержку конкуренции и обеспечение эффективного функционирования рыночного механизма (антимонопольное регулирование); компенсацию внешних (отрицательных) эффектов рынка — ограничение деятельности рынка (кредитно-денежная политика, организация денежного обращения, регулирование трудовых отношений и социальной устойчивости, охрана окружающей среды и т. д.); перераспределение общественного дохода для поддержки социально незащищенных групп населения с целью согласованного развития всех подсистем государства (бюджетно-налоговая политика); управление предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность, предпринимательская деятельность государства как полноправного участника экономической деятельности.

Вышеприведенные основные направления деятельности, составляющие экономическую функцию государства, являются, на наш взгляд, общими для всех современных государств со смешанной экономикой. Однако для некоторых из них, безусловно, можно выделить определенные особенности, происходящие из различий исторического или политического плана, государственно-правового устройства.

В условиях федеративного государства, как показывают исследования, дополнительно к основным направлениям деятельности государства в сфере экономики необходимо выделить особенности экономической функции федеративного государства. Данные направления деятельности выявляются исходя из анализа конституционных положений о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положений различных документов прогнозно-программного характера.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую (даже по меркам унитарных государств) централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Федерации и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования (нефинансируемые федеральные мандаты). Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Для решения указанных проблем были поставлены задачи: упорядочение бюджетного устройства субъектов Федерации; разграничение расходных полномочий, налоговых полномочий и доходных источников; формирование эффективной системы финансовой помощи бюджетам других уровней; управление общественными финансами на региональном и местном уровнях.

Представляется возможным выделить следующие направления деятельности государства в сфере экономики: разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в экономической сфере с целью согласования правового обеспечения

экономической деятельности Федерации и ее субъектов и установления правовых основ единого рынка; перераспределение общественного дохода с целью поддержки экономически ослабленных субъектов Федерации и обеспечения экономической стабильности; определение принципов деятельности органов государственной власти субъектов Федерации; разграничение управления федеральной государственной собственностью и собственностью субъектов Федерации; формирование региональной социально-экономической политики; организация межбюджетных отношений; упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации; формирование эффективной системы финансовой помощи бюджетам других уровней; развитие экономических основ местного самоуправления; межрегиональное экономическое сотрудничество с целью согласованного проведения Федерацией и ее субъектами совместных экономических программ и предоставление государственных гарантий (экономическое сотрудничество внутри государства); разграничение расходных и налоговых полномочий и доходных источников субъектов; управление общественными финансами на региональном и местном уровнях; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, данный перечень свидетельствует о стремлении к формированию целостного подхода к государственному регулированию экономикой, с одной стороны, и признанию объективных отличий различных регионов — с другой.

Кроме основных направлений деятельности в законодательстве также постепенно начинают формироваться принципы осуществления экономической функции федеративного государства: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и рабочей силы; разграничение компетенции между уровнями государственной власти, соответствие ресурсов полномочиям; согласованное формирование и осуществление единой экономической политики Российской Федерации и ее субъектами; создание равных условий экономического развития субъектов Федерации и равных условий в конкурентной среде и получении государственной помощи. Данный перечень принципов является первоначальным и требует специального рассмотрения и дальнейшего исследования.

В процессе изучения законодательства выявилась еще одна особенность экономической функции федеративного государства, свойственная России. Рассматривая рынок как весьма динамичное явление, следует обратить внимание, что формы и методы его регулирования также естественно меняются с течением времени, в противном случае такое регулирование теряет эффективность. Поэтому нельзя забывать, что стремление к абсолютной стабильности экономической функции может привести к негативному результату, потере эффективности воздействия на экономические отношения, отрыву от реальной экономической среды и потребностей социума. Об этом часто забывают сторонники кодификации экономического законодательства, ратуя за стабилизацию нормативно-правовой базы, видя в ней средство спасения от всех имеющихся проблем. Но налогово-бюджетные методы воздействия государства на экономи-

ку всегда оказываются (должны быть) наиболее гибким и чутким инструментом, «тонко настроенным» на подвижную экономическую среду. Необходимо сочетать стабильность и гибкость в разработке указанных проблем. Для этого нужны различные наборы правовых средств, методов и формы реализации.

В настоящее время законодательство как более стабильный (консервативный) фактор правового воздействия не имеет приоритета в процессе осуществления экономической функции федеративного государства, выявлении актуальных направлений развития межбюджетных отношений и реализации экономического федерализма. Поэтому в нем должны быть отражены общие принципы федеративных экономических отношений, уровень правового регулирования (федеральное или региональное законодательство распространяется на данную проблему), закреплены основные термины и понятия (например, бюджетный федерализм, расходные полномочия, налоговые полномочия и т. п.), порядок разграничения компетенции органов власти различного уровня и выработки решений по переданным предметам ведения, должны быть законодательно определены и закреплены критерии организации межбюджетных и налоговых потоков, разработаны и законодательно закреплены процедуры оценки и учета бюджетно-налоговых последствий проектов законов и постановлений правительства, порядок установления нормативно определенных целей и контроля за выполнением нормативных предписаний и запретов, основания и условия привлечения к ответственности за неисполнение вышеуказанных правил, должно быть упорядочено бюджетное устройство.

Рассматривая развитие экономики одним из главных направлений деятельности государства, следует обратить особое внимание на то, что экономическое развитие страны в целом невозможно без учета экономического статуса региональных ее составляющих — эффективного функционирования экономик субъектов Российской Федерации. Однако субъекты Федерации имеют определенные различия в своем экономическом развитии, что, естественно, влияет на объем правового регулирования экономического развития в каждом конкретном регионе. Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России, безусловно, оказывает значительное влияние на стратегию и тактику институциональных преобразований при проведении государственной экономической политики.

Вместе с тем, несмотря на значительные различия в экономическом развитии отдельных субъектов Федерации, укрепление экономических основ федерализма возможно только в условиях единства экономического пространства Российской Федерации. Как справедливо отмечается в юридической литературе, единство экономического пространства предполагает единые параметры рынка и политико-правовых условий его функционирования на всей территории страны [1]. Это, в свою очередь, означает проведение единой экономической политики в отношении всех субъектов Российской Федерации, основанной на равноправии субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; в равноправии хозяйствующих субъектов независимо от места их регистрации и деятельности; обеспечении свободного перемещения

товаров (по существу, принцип свободы перемещения товаров направлен на то, чтобы создать конституционно-правовой режим стабильности экономического оборота) [2], услуг, финансовых средств, трудовых ресурсов на всей территории государства.

Сохранение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике, укрепления единства исполнительной власти, повышения ответственности всех уровней власти за реализацию закрепленных за ними функций и полномочий по предметам исключительного и совместного ведения. Одновременно необходимо повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Федерации на основе разграничения функций, полномочий, источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональным уровнями. Необходимо также создание условий и стимулов для активизации участия регионов в реализации общегосударственных и межрегиональных программ, сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов на основе федеральной системы социальных стандартов и нормативов (с учетом региональной специфики). Для этого следует формировать такие режимы регулирования экономики, которые стимулировали бы и гарантировали бы устойчивый экономический рост как в Российской Федерации, так и в ее субъектах.

Необходимость поиска оптимальных способов регулирования экономического развития субъектов Федерации требует соответствующей научно обоснованной аргументации. В ряде научных работ и публикаций в периодической печати уже рассматривались некоторые проблемы правового регулирования экономического развития субъектов Российской Федерации [3, 4, 5, 6, 7].

Правовые основы экономического развития субъектов Российской Федерации составляют часть их конституционно-правового статуса. Они представлены актами как федерального, так и регионального уровней. Это обусловлено рядом конституционных положений, определяющих, прежде всего, федеративный характер устройства Российского государства и вытекающих из него полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации (статьи 71–74, 76 Конституции РФ). Принципиальное значение здесь имеют также положения статей 5, 8 и 9 Конституции Российской Федерации, в которых закреплены основные принципы экономического развития федеративного государства, неотъемлемым элементом которого являются экономики субъектов Федерации.

Развитие общего экономического пространства ставит задачу обеспечения единого правового регулирования экономики. В зарубежных федерациях она решается в трех направлениях: «посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия последними единообразных или унифицированных актов» [8]. В этой связи в Российской Федерации весьма актуальна разработка модельных правовых актов для субъектов Федерации. Они могут быть использованы органами государственной власти субъектов Федерации при подготовке соответствующих

законопроектов. При этом следует учитывать рекомендательный характер этих актов, поскольку в них, естественно, не могут учитываться особенности каждого субъекта Федерации. Ряд содержащихся в модельных законах нормативных решений должен предполагать, что выбор конкретных вариантов регулирования является задачей законодателя субъекта Федерации, которая решается с учетом региональной специфики (уровня бюджетной обеспеченности, обширности территории, развитости социальной, транспортной, производственной, информационной инфраструктуры, а также демографических особенностей и других обстоятельств).

Принятие как федеральных, так и региональных правовых актов благоприятно сказывается на экономическом развитии субъектов Федерации. В целом, на региональном уровне наметились очевидные тенденции по активизации позиции органов государственной власти субъектов Федерации в развитии правовой основы экономической политики, создании благоприятной экономической среды и привлечении инвестиций. Об этом, в частности, свидетельствует уменьшение перечня регионов, в отношении которых проводится политика чрезвычайных антикризисных мер, выход субъектов Федерации на траекторию устойчивого экономического роста [9]. Развитие правовой основы позволяет более эффективно использовать возможности субъектов Федерации в экономической сфере, снижать непроизводительные издержки региональных бюджетов, полнее удовлетворять запросы населения. Особое значение в этой связи приобретают акты концептуального характера, которые позволяют повысить системность регулятивного правового воздействия на экономику регионов.

Вместе с тем необходимо отметить, что при правовом регулировании субъектами Федерации отношений в экономической сфере нередко встречаются ошибки и недочеты. Есть примеры вторжения субъектов Федерации в сферу исключительного ведения Российской Федерации, включения в региональное законодательство отдельных положений международных конвенций и договоров, даже еще не ратифицированных федеральным парламентом. С другой стороны, имеются случаи вмешательства в экономику регионов со стороны федеральных органов власти, запрета на осуществление собственного правового регулирования в ряде сфер. Однако если в субъекте Федерации имеются достаточные финансовые средства, то перечень полномочий, осуществляемых его органами государственной власти самостоятельно за счет средств регионального бюджета, может быть расширен законами такого субъекта Федерации.

Таким образом, правовая основа экономического развития субъектов Российской Федерации включает в себя правовые акты как федерального, так и регионального уровней. Данная правовая основа является достаточно полной и способствует интенсивному и устойчивому экономическому развитию как субъектов Федерации, так и Российской Федерации в целом. Вместе с тем необходимо отметить, что нуждаются в дальнейшем совершенствовании отдельные положения действующего законодательства.

Значительная часть проблем в рассматриваемой сфере связана с неодинаковым уровнем социально-экономического развития субъектов Российской Феде-

рации, что не всегда учитывается в законодательстве. Одним из способов решения этой проблемы является заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти отдельных субъектов Федерации.

Целесообразно предоставление органам государственной власти субъектов Федерации дополнительных полномочий в сфере регионального экономического развития. Данное предложение может реализовываться двумя способами: первый способ — это расширение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, финансирование осуществления которых производится за счет средств региональных бюджетов (за исключением субвенций из федерального бюджета), а второй — установление полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, финансирование осуществления которых производится за счет субвенций, передаваемых из федерального бюджета региональным бюджетам. Выбор конкретного варианта осуществляется федеральным законодателем с учетом значимости соответствующих полномочий. В этой связи необходимы и меры по усилению взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в экономической сфере.

Литература

1. Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / В. Д. Мазаев. — М.: Городец, 2004 (1-я Орб. тип.). — С. 243.
2. Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики: развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Г. А. Гаджиев. — М.: Юрист, 2004. — С. 165.
3. См.: Толстошеев В. В. Региональное экономическое право России: Учебно-практическое пособие / В. В. Толстошеев; Ин-т государства и права Рос. АН. — М.: БЕК, 1999. — 379 с.
4. Бродский М. Н., Ливеровский А. А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации / М. Н. Бродский, А. А. Ливеровский. — СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000. — 371 с.
5. Чернявский А. Г. Теоретические и методологические аспекты экономической функции права и региональная власть в период становления и развития рыночных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Г. Чернявский. — Н. Новгород, 2002. — 52 с.
6. Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. — 2000. — № 5. — С. 3–6.
7. Михеева И. В. Правовое обеспечение экономики регионов / И. В. Михеева // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 50–60.
8. Конституционная экономика для вузов: учебное пособие / П. Д. Баренбайм, В. И. Лафитский, В. А. Мау. — М.: Юрид. дом «Юстициформ», 2002. — С. 91–92.
9. См.: Маркова Н., Монахова Т. Региональная политика как фактор устойчивого развития российской экономики / Н. Маркова, Т. Монахова // Федерализм. — 2004. — № 2. — С. 6–7.

Анотація

Хусайнов З. Ф. Теоретичні аспекти правового регулювання економічного розвитку суб'єктів Російської Федерації. — Стаття.

Побудова у Росії економічних відносин, що враховують принципи федералізму, дозволить визначити межі фінансової (економічної) самостійності суб'єктів Федерації, що не порушує саму державу, й одночасно рівень централізації економічних процесів, необхідний для вирішення загальнофедеральних задач.

Ключові слова: правове регулювання; економічні відносини; суб'єкти Російської Федерації.

Аннотация

Хусайнов З. Ф. Теоретические аспекты правового регулирования экономического развития субъектов Российской Федерации. — Статья.

Построение в России экономических отношений, учитывающих принципы федерализма, позволит определить границы финансовой (экономической) самостоятельности субъектов Федерации, не разрушающей само государство, и одновременно уровень централизации экономических процессов, необходимый для решения общегосударственных задач.

Ключевые слова: правовое регулирование; экономические отношения; субъекты Российской Федерации.

Summary

Husainov Z. F. Theoretical aspects of legal regulation of economic development of the subjects of the Russian Federation

Construction of the economic relations in Russia considering principles of federalism, will allow to define borders of financial (economic) independence of subjects of the Federation which are not destroying the state, and simultaneously level of centralization of the economic processes, necessary for the decision federal problems.

Keywords: legal regulation, economic relations, the subjects of the Russian Federation.

УДК 346.6:336.143

Т. А. Латковська

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК ОДИН З ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЗА ГОСПОДАРСЬКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Наука господарського права знаходиться в центрі всіх реформ, що проводяться в Україні, — політичних, економічних, правових — та покликана допомагати вирішенню проблем господарського комплексу, проведенню модернізації економіки. Проблема взаємовідносин держави та економіки є однією з центральних у суспільстві. Майже всі методи впливу держави на розвиток економіки прямо чи опосередковано включають і господарсько-правове регулювання, зміст якого «дзеркально відображає підходи держави до регулювання економіки» [1, с. 20].

В умовах соціально-економічних перетворень в українському суспільстві особливого значення набуває цілеспрямована діяльність держави по визначен-